



**UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL**

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES Y  
POLÍTICAS  
CARRERA DE DERECHO**

**TEMA:**

**Análisis de la caducidad de la potestad sancionadora en el procedimiento  
administrativo sancionador de acuerdo al Código Orgánico Administrativo**

**AUTOR:**

**Marissa Daniela Moreno Solís**

**Trabajo de titulación previo a la obtención del título de:  
Abogado de los Tribunales y Juzgados de la República del Ecuador**

**TUTOR:**

**Andrea Alejandra Álvarez Torres**

**Guayaquil, Ecuador**

**28 de agosto del 2020**



**UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL**

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES Y  
POLÍTICAS  
CARRERA DE DERECHO**

**CERTIFICACIÓN**

Certificamos que el presente trabajo de titulación, fue realizado en su totalidad por **Moreno Solís Marissa Daniela**, como requerimiento para la obtención del título de **abogada de los tribunales y juzgados de la república del Ecuador**.

**TUTORA**

f. \_\_\_\_\_  
**Álvarez Torres Andrea Alejandra**

**DIRECTOR DE LA CARRERA**

f. \_\_\_\_\_  
**Lynch Fernández, María Isabel**

**Guayaquil, 28 de agosto del 2020**



**UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL  
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES Y  
POLÍTICAS  
CARRERA DE DERECHO**

**DECLARACIÓN DE RESPONSABILIDAD**

**Yo, Moreno Solis Marissa Daniela**

**DECLARO QUE:**

El Trabajo de Titulación, **Análisis de la caducidad de la potestad sancionadora en el procedimiento administrativo sancionador de acuerdo al Código Orgánico Administrativo** previo a la obtención del título de **abogada de los tribunales y juzgados de la república del Ecuador**, ha sido desarrollado respetando derechos intelectuales de terceros conforme las citas que constan en el documento, cuyas fuentes se incorporan en las referencias o bibliografías. Consecuentemente este trabajo es de mi total autoría.

En virtud de esta declaración, me responsabilizo del contenido, veracidad y alcance del Trabajo de Titulación referido.

**Guayaquil. 28 de agosto del 2020**

**EL AUTOR (A)**

f. \_\_\_\_\_  
**Moreno Solís Marissa Daniela**



UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES Y  
POLÍTICAS  
CARRERA DE DERECHO

AUTORIZACIÓN

Yo, **Moreno Solís Marissa Daniela**

Autorizo a la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil a la **publicación** en la biblioteca de la institución del Trabajo de Titulación, **Análisis de la caducidad de la potestad sancionadora en el procedimiento administrativo sancionador de acuerdo al Código Orgánico Administrativo**, cuyo contenido, ideas y criterios son de mi exclusiva responsabilidad y total autoría.

**Guayaquil. 28 de agosto del 2020**

**EL AUTOR (A):**

f. \_\_\_\_\_  
**Moreno Solís Marissa Daniela**

## REPORTE DE URKUND

### INFORME URKUND

The screenshot displays the URKUND interface. On the left, a sidebar shows document details: 'Documento' is 'Marissa Moreno revisiÃ³n urkund.docx (D78174445)', 'Presentado' is '2020-08-25 20:56 (-05:00)', 'Presentado por' is 'andrea\_alvarez@hotmail.com', 'Recibido' is 'taryn.almeida.ucsg@analysis.orkund.com', and 'Mensaje' is 'Comparto 'Marissa Moreno revisiÃ³n urkund' contigo [Mostrar el mensaje completo](#)'. A yellow highlight indicates '2% de estas 17 pÃ¡ginas, se componen de texto presente en 5 fuentes.' The main area shows a 'Lista de fuentes' table with columns 'Categoría' and 'Enlace/nombre de archivo'. The table lists five sources: 'TESIS - FINAL FRANCISCO DAVILA.pdf', 'AB. MARÍA LORENA ALARCÓN SALAS final paralelo B maestria mencion derecho pr...', 'DEL POZO FUENTES IVAN GABRIEL.docx', 'TESIS FINAL MARCELA CON ÍNDICE URKUND.docx', and 'https://core.ac.uk/download/pdf/159776635.pdf'. The bottom toolbar includes navigation icons, a status bar with '0 Advertencias', and buttons for 'Reiniciar', 'Exportar', and 'Compartir'.

Categoría	Enlace/nombre de archivo
	TESIS - FINAL FRANCISCO DAVILA.pdf
	<a href="#">AB. MARÍA LORENA ALARCÓN SALAS final paralelo B maestria mencion derecho pr...</a>
	DEL POZO FUENTES IVAN GABRIEL.docx
	TESIS FINAL MARCELA CON ÍNDICE URKUND.docx
	<a href="https://core.ac.uk/download/pdf/159776635.pdf">https://core.ac.uk/download/pdf/159776635.pdf</a>

**TUTOR (A)**

**AUTOR**

---

**Ab. Álvarez Torres Andrea Alejandra, MSc.**

---

**Marissa Daniela Moreno Solis**

## **AGRADECIMIENTO**

A Dios, a mi padre, por ser mi mentor e impulsarme a mejorar cada día; a mi madre, por su fe puesta en mis capacidades y motivación constante; a mi hermano y hermana que siempre me aconsejan y me transmiten optimismo; y a mis sobrinos, por siempre sentirse orgullosos de mí, aunque no lo merezca.

## **DEDICATORIA**

A mis padres y mis hermanos por guiarme, darme su apoyo incondicional, por no dejar que pierda mi esencia y encaminarme en lo que realmente importa; por enseñarme que si bien es cierto la vida no es fácil, con una pizca de fe y valentía es suficiente para afrontar todo lo que me proponga.



UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES Y POLÍTICAS  
CARRERA DE DERECHO

TRIBUNAL DE SUSTENTACIÓN

f. \_\_\_\_\_

**Ab. José Miguel García Baquerizo**  
DECANO O DIRECTOR DE CARRERA

f. \_\_\_\_\_

**Ab. Maritza Reynoso de Wright**  
DOCENTE DE LA CARRERA

f. \_\_\_\_\_

**Ab. Daniel Eduardo Rodríguez Williams**  
OPONENTE



UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

**Facultad: Jurisprudencia y Ciencias Sociales y Políticas**

**Carrera: Derecho**

**Periodo: UTE A-2020**

**Fecha: 25 de agosto del 2020**

**ACTA DE INFORME PARCIAL**

El abajo firmante, docente tutor del Trabajo de Titulación denominado *Análisis de la caducidad de la potestad sancionadora en el procedimiento administrativo sancionador de acuerdo al Código Orgánico Administrativo*, elaborado por la estudiante *Moreno Solis Marissa Daniela*, certifica que durante el proceso de acompañamiento dicho estudiante ha obtenido la nota de **(10 /10)**, lo cual califica como ***APTO PARA LA SUSTENTACIÓN.***

---

**Ab. Álvarez Torres Andrea Alejandra, MSc.**

**Docente Tutor**



# ÍNDICE

INTRODUCCIÓN .....	2
CAPÍTULO I .....	3
1.1 La Potestad Sancionadora y las nociones básicas del Procedimiento Administrativo Sancionador .....	3
1.2 El procedimiento administrativo sancionador antes de la vigencia del código orgánico administrativo .....	8
1.3 Principio de Seguridad Jurídica.....	10
CAPITULO II.....	13
2.1. Aplicación de la caducidad en el Procedimiento de Oficio y en la Potestad Sancionadora.....	13
2.2. Consecuencia jurídica ante la falta de claridad de la caducidad de la Potestad Sancionadora.....	19
2.3. Propuesta .....	22
CONCLUSIONES .....	24
RECOMENDACIONES.....	25
BIBLIOGRAFÍA .....	26

## RESUMEN

La aplicación de la figura de caducidad en los procesos administrativos sancionadores ha sido y continúa siendo uno de los problemas planteados en la práctica jurídica del Derecho Administrativo en el Ecuador. Dentro de las atribuciones con las que cuenta la Administración Pública para el cumplimiento de sus objetivos y responsabilidades se encuentra la Potestad Sancionadora, por medio del Código Orgánico Administrativo, puede regular en el Libro III de su texto normativo, por una parte, el procedimiento administrativo sancionador; y, por otra parte, en el Libro II del mismo se encuentran regulados los procedimientos iniciados de oficio por la administración. La falta de claridad de la disposición normativa frente a la aplicación de la caducidad por inacción de la administración en los procesos administrativos sancionadores, permite que, en la práctica, se cometan arbitrariedades por parte de la autoridad administrativa, debido a que no se tiene un artículo específico y preciso que establezca el tiempo concreto, vulnerando de esta manera el Principio de Seguridad Jurídica y Confianza Legítima; esto da origen a la emisión de actos sancionadores, que al único que perjudica es al administrado, dando apertura al abuso so pretexto de la falta de claridad de dos disposiciones que se refieren a la misma figura: la caducidad. Es menester resolver en el presente trabajo de titulación el vacío normativo que nos deja el legislador ecuatoriano, con el fin de dar cabida a el cumplimiento de la Seguridad Jurídica y Confianza Legítima del administrado, limitando cualquier posibilidad de que la Administración actúe sobrepasando la línea de legalidad por incompetencia en razón del tiempo.

**Palabras Claves:** Caducidad, Acto Administrativo, Procedimiento de Oficio, Procedimiento Administrativo Sancionador, Arbitrariedades, Seguridad Legítima, Falta de Claridad, Legalidad.

## **ABSTRACT**

The application of the expiration figure in administrative sanctioning processes has been and continues to be one of the problems raised in the legal practice of Administrative Law in Ecuador. Among the powers that the Public Administration has for the fulfillment of its objectives and responsibilities is the Sanctioning Power, through the Organic Administrative Code, may regulate in Book III of its normative text, on the one hand, the administrative procedure sanctioner; and, on the other hand, in Book II of the same, the procedures initiated ex officio by the administration are regulated. The lack of clarity of the normative provision regarding the application of the expiration due to inaction of the administration in the sanctioning administrative processes, produces arbitrariness in practice on the part of the administrator, because there is no specific and punctual article that establishes the specific time, thus violating the Principle of Legal Security and Legitimate Trust; This gives rise to an infinity of acts, the only one that harms is the administered, opening the abuse for the benefit of the lack of clarity of two provisions that refer to the same figure: expiration. It is necessary to resolve the regulatory gap left by the Ecuadorian legislator in this titling paper, in order to accommodate compliance with the Legal Security and Legitimate Trust of the administrator, limiting any possibility of the Administration acting beyond the line of legality.

**Key Words:** Expiration, Administrative Act, Legal Procedure, Administrative Sanctioning Procedure, Arbitrary, Legitimate Security, Lack of Clarity, Legality.

## INTRODUCCIÓN

En términos generales la caducidad hace referencia a algo que ya ha cumplido su vida útil o que en cierto modo ya se encuentra pasado de moda, no siendo así en el derecho que es visto como:

**(...) un modo de extinción del acto administrativo en razón del incumplimiento por el interesado de las obligaciones que aquél le impone. (...) Evidenciado que la posibilidad de declarar la caducidad es una competencia otorgada por la ley a la Administración Pública, para extinguir unilateralmente un acto administrativo (...).** (Doremi, 1996, pág. 5)

Esta es vista como un modo anormal de extinción de cualquier acto administrativo, durante un determinado periodo de tiempo, mediante el cual se considera la inactividad por parte de la administración.

La caducidad se manifiesta como un hecho jurídico procesal, que se produce mediante la inactividad negligente de las partes en un plazo previsto por la ley, el cual da origen a que finalice un caso de forma anormal de acuerdo al proceso que se ha llevado a cabo.

Se puede afirmar que la caducidad suele suceder en el medio de un proceso administrativo que trae como consecuencia la paralización del procedimiento imputable a la persona que realiza la demanda, por lo que dicha paralización debe ser completamente imputable al demandante.

De acuerdo a lo planteado anteriormente, cualquiera de los presupuestos que se enunciaron en los que puede operar la caducidad, el órgano competente está en todo su derecho de emitir una solicitud en la cual conste que ha caducado el procedimiento y que por lo tanto se procedió al archivo de las actuaciones.

# CAPÍTULO I

## 1.1 La Potestad Sancionadora y las nociones básicas del Procedimiento Administrativo Sancionador

La potestad sancionadora es aquella capacidad de la administración pública para vigilar, corregir conductas e imponer sanciones a los administrados a través de un procedimiento administrativo, se origina cuando se transgrede lo establecido por la ley, generando una conducta ilícita sujeta a sanción. Los órganos administrativos son los encargados de ejercer la potestad sancionadora dentro de un procedimiento administrativo, se entiende que dichos organismos competentes tienen la responsabilidad jurídica otorgada por la ley.

La sanción impuesta por la potestad competente para estos asuntos, no es simplemente una sanción, el órgano competente tiene como objetivo que el infractor proceda a la retribución del daño causado a la Administración Pública mediante el cumplimiento de una obligación; es decir, busca que el transgresor adquiera conciencia acerca de las consecuencias que sus actos provocan cuando se vulnera la ley y sobre todo que comprenda que dicha acción tendrá un castigo.

Para abordar el tema del procedimiento administrativo sancionador, en primer lugar, se analizará qué es un procedimiento administrativo.

En el libro “Curso de derecho administrativo” (Escuin Palop, 2011), la autora hace referencia a que: “toda actividad jurídica, debe de regirse por un procedimiento, para de esta forma poder seleccionar de forma adecuada al contratista, de igual manera esta persona se encuentra sometida a todo un procedimiento cuando suscribe los acuerdos y convenios que le correspondan, para así ajustarse a un procedimiento que se encuentra establecido de antemano a la hora de adoptar actos administrativos y por supuesto aprobar reglamentos o disposiciones administrativas”.

El procedimiento en términos generales, es el conjunto de etapas, actos realizados de forma ordenada apegados a un protocolo o trámites necesarios para la consecución de un resultado determinado. En el ámbito jurídico, se habla de procedimiento judicial para referirse a la serie de actuaciones y diligencias tramitadas o realizadas por los sujetos procesales ante la función judicial dentro de un proceso, con la finalidad de que se dicte una decisión final para que esta adquiera el carácter de cosa juzgada.

El procedimiento administrativo es una de las bases fundamentales del Derecho Administrativo, debido a que brinda seguridad en cuanto a los trámites que se debe de realizar ante los organismos públicos según la necesidad del ciudadano; como anteriormente se menciona, consiste en una serie de pasos a seguir que garantizará el amparo y los derechos de los ciudadanos ante cualquier reclamo interpuesto a los organismos Estatales. Entonces se puede deducir que este procedimiento comprende el desarrollo de las acciones judiciales de manera formal, requeridas por la administración pública para la realización de un determinado fin; el Estado tiene como objetivo brindar tanto a los ciudadanos como a sus organismos públicos, transparencia dentro de los procedimientos a realizar.

En procedimientos que involucra a la Administración Pública se deben acoger estrictamente a lo que establece la ley o la norma que los regula. Sabemos que la Administración Pública no puede decidir sin que haya existido previamente un procedimiento que involucre formalidades, regulado por normas jurídicas del ámbito que pueda instrumentar la emisión y ejecución del acto administrativo que se manifiesta en una resolución que decide sobre un determinado tema.

Gordillo, desarrolla en su obra “Tratado de derecho administrativo” que el procedimiento administrativo consta de varias características, mismas que se harán énfasis en los siguientes puntos:

1. El procedimiento administrativo se define como una serie de actos ordenados que se encaminan para emitir una decisión final que afectará o beneficiará a una de las partes.
2. El procedimiento se encuentra regulado por normas jurídicas, respaldado por el principio constitucional de legalidad. La Corte Constitucional de Colombia, dentro el fallo T-718 misma que resuelve sobre la acción de tutela, define al principio de juridicidad de la siguiente manera:

De acuerdo a la (Acción de Tutela contra la Superintendencia Bancaria , 2001) se ratifica que: Según la De acuerdo con lo planteado anteriormente, se tiene como el debido proceso a las garantías que se encargan de proteges a un individuo, así como a la persona que se encuentra sometido a cualquier proceso, mediante el cual le aseguran una correcta administración de la justicia, así como la fundamentación de resoluciones judiciales de acuerdo al derecho.

Todo proceso que se realiza de forma correcta, es el que se ajusta a la juridicidad propia del estado y el derecho, siempre y cuando se excluyan de cualquier acción contra *legem o praeter legem*. Todo lo relacionado con la administración de la justicia esta puede ser practicada según los términos establecidos, de acuerdo a los términos establecidos con anterioridad por las normas generales, las cuales son vinculadas de forma positiva y negativa con los servidores públicos. Para estos últimos está prohibido cualquier acción que esté completamente fuera de lo legal.

El Principio de Juridicidad, es entonces, el máximo principio del ordenamiento jurídico constitucional debido a que consagra la supremacía de la Constitución, estableciendo así la sumisión de todos los órganos estatales a las leyes establecidas en la misma y al respeto de aplicación primordial de la Carta Magna, con el fin de garantizar el orden institucional y el cumplimiento de los derechos fundamentales que esta acoge y brinda protección.

La Revista Chilena de Derecho, en uno de sus artículos publicados, el autor de dicho texto sostiene que “(...) el principio de juridicidad es un elemento primordial que se emplea para conocer los derechos inherentes a la persona; además para la protección, y aun para el incentivo de tales derechos.” (Reyes Riveros, 1998)

En 1996, un doctrinario chileno, hace referencia al principio de juridicidad en su libro como “(...) una consecuencia de una perspectiva más aguda y rigurosa del Estado de Derecho, que de meramente legal pasa a ser visto como un Estado constitucional de Derecho (...)” (Soto Kloss, 1996). Es decir, explica que el Principio de Juridicidad va de la mano del Principio de Legalidad, brindado soporte al contenido normativo constitucional, protegiendo al pueblo de la arbitrariedad del poder público, brindando estabilidad y seguridad procesal.

3. El procedimiento administrativo deberá llevarse a cabo por la administración pública, a través de los órganos del Estado.

Una vez señaladas las características del procedimiento administrativo, se encamina para llevar a una finalidad, la emisión del acto administrativo, a lo que realmente se encamina el procedimiento.

En el libro Tratado de Derecho Administrativo se define al acto administrativo como: “(...) toda declaración específica que se debe realizar de acuerdo al ejercicio de

la función administrativa, la cual se encarga de producir efectos jurídicos de forma personal de manera contigua”. (Gordillo, 2004, pág. 30)

Para los autores del libro Régimen Jurídico de Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, el acto administrativo es:

**La declaración unilateral de conocimiento, juicio o voluntad, emanada de una entidad administrativa actuando en su faceta de Derecho Público, bien tendiente a constatar hechos, emitir opiniones, crear, modificar, o extinguir sus relaciones jurídicas entre los administrados, o con la Administración, bien con simples efectos dentro de la propia esfera administrativa.** (González Pérez & González Navarro, 1993, pág. 683)

Una vez desarrollado el concepto de procedimiento administrativo, se procederá a definir a la sanción administrativa como un mal de carácter jurídico dictaminada por la Administración al administrado, como consecuencia de una conducta que se encuentra reprochada por la ley. Dicha consecuencia jurídica con efectos negativos para el administrado consiste en la imposición de un gravamen o una carga como consecuencia de la perturbación que ocasionó la conducta del sujeto. La Administración pública posee el papel de gran protector de los recursos públicos y de los administrados, tiene la facultad de reprimir cualquier conducta que sea contraria al ordenamiento jurídico, respetando los principios que limitan su facultad de imponer sanciones. (Torrado, 2007, pág. 275)

Un artículo jurídico de la revista Civitas define a la sanción administrativa como “Un mal infligido por la Administración al administrado como consecuencia de una conducta ilegal”. (García de Enterría, 2004, pág. 163) De la misma manera, autores de un libro español, se refieren a la sanción como “Un mal jurídico que la Administración inflige a un administrado, responsable de una conducta reprehensible antecedente.” (Carretero Pérez & Carretero Sánchez, 1992, pág. 172)

**El *ius puniendi* es la facultad de imperio del poder que ejerce el Estado para sancionar actuaciones o conductas que se consideren como reprochables por el ordenamiento jurídico. Estas actuaciones ejercidas por la administración deben ser llevadas a cabo mediante un procedimiento estructurado y amparado por el debido proceso, puesto que la jerarquía inevitable que existe entre la relación administración - administrado, el más**



**débil tiene derecho a someterse a un proceso justo y amparado por la ley.**

(Criollo, 2012, pág. 391)

Los principios que rigen el procedimiento administrativo sancionador, otorgan confianza, certeza y seguridad al administrado del cumplimiento de sus derechos y resultados que este procedimiento emane; puesto que limita el poder de imperio que tiene el Estado e impide que existan abusos o actos que produzcan la nulidad del proceso, afectando directamente al ciudadano ya que no se genera ningún resultado de su acción interpuesta.

Para Herrera, en el libro Aspectos Generales del Derecho Administrativo Colombiano, hace referencia a que:

**(...) el debido proceso hace referencia a la garantía de un proceso seguro y justo de acuerdo a las competencias y las formalidades que la ley establece, esto permite que las partes puedan exponer sus posturas, presentar pruebas, asimismo, objetarlas o contradecirlas.** (Criollo, 2012, pág. 391)

En el caso ecuatoriano, el Código Orgánico Administrativo en el numeral 2 del artículo 248 consagra la garantía del debido proceso, estableciendo lo siguiente: “Para que todo caso lleve la sanción requerida, se debe realizar el debido procedimiento, si no, la sanción que se impone es nula”. (Código Orgánico Administrativo, Segundo Suplemento del Registro Oficial No.31 , 7 de Julio 2017)

De la misma forma, en el numeral 4 de la norma ibídem, consagra el principio de inocencia del administrado de la siguiente manera: “Toda persona se mantiene como inocente, y como tal debe ser tratada por las autoridades, siempre y cuando no exista un acto administrativo en el cual se muestre lo contrario”. (Código Orgánico Administrativo, Segundo Suplemento del Registro Oficial No.31 , 7 de Julio 2017)

Las garantías mencionadas son un instrumento jurídico que buscan ejercitar el derecho de acción para proteger la dignidad e integridad del administrado, logrando la tutela efectiva de los derechos, aplicación y respeto de las normas; sobre todo permite darle al administrado un proceso justo evitando arbitrariedades y actos calificados como discriminatorios por el hecho de encontrarse inmerso en un proceso sancionador iniciado por la administración. Como bien lo desarrolla el Derecho Penal, el cambio de estado de un reo de inocente a culpable dependiente de la existencia de una sentencia ejecutoriada; en el Derecho Administrativo Sancionador, se persigue la misma regla con

el administrado, la única diferencia es que el acto administrativo firme, es aquello que dictaminará si se establece o no una sanción de carácter administrativa.

Es importante tener presente que durante el paso del tiempo, la legislación ecuatoriana ha cambiado y reformado sus leyes, de manera que se ajuste a las necesidades del individuo; en el siguiente literal se dará a conocer como se ha llevado a cabo el Procedimiento Administrativo Sancionador previo a la vigencia del Código Orgánico Administrativo.

## **1.2 El procedimiento administrativo sancionador antes de la vigencia del código orgánico administrativo**

Anteriormente, con la vigencia del ERJAFE, se determinaba dos maneras en que se podía iniciar un procedimiento administrativo de manera general, esto es, de oficio o a petición de la persona interesada.

Teniendo en cuenta lo planteado por el (Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, 2001), se puede afirmar que: En el caso de los procedimientos administrativos iniciados de oficio, son los que tratan de querer juzgar para poder imponer una sanción en contra del administrado, en la cual no existe ninguna notificación para dar a conocer a esta persona la investigación y las causas de la misma, por las que se quiere imponer algún tipo de sanción.

Para estos casos el Artículo 136 del Estatuto establece los diferentes modos de iniciación del procedimiento administrativo, ya este sea por iniciativa del órgano competente, o también por consecuencia de orden superior.

Se debe tener claridad en que cuando se realiza este tipo de procedimientos, la administración pública es la encargada de comunicar al administrado de la forma más correcta posible, de no ser así el procedimiento podrá ejecutarse como nulo.

Según la (Constitución de la República del Ecuador, 2008) en el caso de los procedimientos administrativos que se solicitan por personas interesadas, se debe tener claridad de que este se encuentra reconocido en el Art. 66 numeral 23 de la *Carta Magna del Ecuador*. En el cual se hace referencia a que todas las personas, sin distinción, están en el derecho de realizar alguna petición ante cualquier función pública, la cual deberá ser atendida y presentar resultados de manera motivada. En este procedimiento la persona interesada está en todo su derecho de dar inicio a un procedimiento a través de una solicitud emitida por la autoridad competente.

Una vez establecido ambos tipos de procedimientos administrativos, a continuación, detallaré las fases del procedimiento sancionador que establecía el derogado ERJAFE:

a) Instrucción o auto de inicio:

De acuerdo al artículo 145 del ERJAFE, todo acto de instrucción se hace necesario, para de esta manera poder determinar y comprobar toda la documentación mediante la cual deba pronunciarse la resolución acatada.

b) Terminación de procedimiento:

El procedimiento administrativo de manera general puede terminar por las siguientes maneras: Resolución emitida por parte de la administración pública, pacto de las partes e inactividad de las actuaciones de la Administración pública. En aquellos procedimientos que han sido iniciados de oficio el artículo 167, numeral 5 del ERJAFE, en el lapso de tiempo de tres meses, desde el momento en que se inicia sin que se dicte alguna resolución, ya se encuentra en caducidad, no siendo el caso de que, si el procedimiento inicia mediante una petición realizada, la cual se encuentre solicitada por la persona interesada, debe de operar el silencio administrativo. Mientras que el artículo 204 del ERJAFE contenía el siguiente texto:

En cuanto al (Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, 2001), en su artículo 204 hace referencia a la caducidad de los procedimientos administrativos sancionador y de control, el cual tiene tiempo de caducidad, si al pasar 20 días de haber dado inicio, este es suspendido por la administración, de ser este el caso, la administración, es la encargada de notificar al supuesto responsable mediante la iniciación de un nuevo proceso sancionador. En caso de que la persona que es supuestamente responsable no haya recibido alguna resolución o algún requerimiento por parte de la administración en el plazo determinado, la persona puede dar por suspendido el procedimiento.

Se entiende por caducidad como una de las formas de extinción del acto administrativo que deriva de una circunstancia de hecho que el ordenamiento jurídico lo establece y lo considera legal que tiene efectos jurídicos favorables para el administrado.

Para Rodríguez, la caducidad tienen un mecanismo extintivo que tiene por objeto la culminación de las relaciones jurídicas generadas a partir de actos

administrativos que de manera general tienen un contenido favorable, que opera como consencuencia de la inactividad de la administración de un tiempo prefijado normativamente. Es importante destacar que la caducidad no ataca a la juridicidad del acto administrativo, puesto que no entra a discutir cuestiones de fondo, es decir, si el acto es regular y válido de acuerdo a la normativa aplicable, es claro que la caducidad ataca a los efectos del acto administrativo. (Rodríguez-Arana, 1993, pág. 15)

Nos remitiremos al criterio de la Corte Constitucional Colombiana, dentro de la sentencia No. C-985 del año 2010, misma que señala lo siguiente:

**“(…) se entiende como plazo determinante y de orden público fijado por la ley, para todo ejercicio de una acción o un derecho, el cual transcurre sin la necesidad de la intervención por parte de un juez. Por lo que en este caso la caducidad es vista como un límite temporal de orden público, al cual no se puede renunciar y que por consiguiente debe ser declarado por el juez a cargo”.**

Tomando como base lo antes mencionado, se puede deducir que , la caducidad limita la facultad que tiene la administración para determinar la configuración de una sanción administrativa, esta circunstancia de hecho se origina a causa de la inacción de la administración en los procedimientos administrativos de oficio, puesto que la finalidad es la fluidez de los procedimientos para evitar que se queden estancados.

En el mismo fallo, la Corte Constitucional analiza cuáles son los efectos de incorporar la figura de la caducidad en el ordenamiento jurídico: “(i) la seguridad jurídica, (ii) la oportuna y eficiente administración de justicia, y (iii) la ética de colaboración con el aparato judicial” (2010)

Se debe tener claro, que al momento de no aplicar de manera correcta la ley, se está incurriendo en transgresiones graves hacia el administrado, vulnerando así sus derechos y pasando por alto la aplicación de las garantías mencionadas a lo largo del desarrollo de este tema.

### **1.3 Principio de Seguridad Jurídica**

El principio de Seguridad Jurídica es uno de los principios elementales de todo ordenamiento jurídico para afianzar los derechos, garantías y necesidades de los ciudadanos; ya sea en sus relaciones con el Estado o con particulares. Debe entenderse a este principio como sinónimo de confianza por parte de los

ciudadanos ante la observancia y respeto de las situaciones que surgen al darse la aplicación de normas validas y vigentes, las mismas que prometen proteger y asegurar la no transgresión de los derechos del ciudadano ecuatoriano, teniendo como consecuencia un procedimiento eficaz, legal y libre de arbitrariedades.

El Tribunal Constitucional español, configura la Seguridad Jurídica como:

**(...) lo que acabamos de afirmar puede predicarse de la seguridad jurídica, que es suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable, interdicción de la arbitrariedad, pero que, si se agotara en la adición de estos principios, no hubiera precisado de ser formulada expresamente. La seguridad jurídica es la suma de estos principios, equilibrada de tal suerte que permita promover en el orden jurídico, la justicia y la igualdad, en libertad. (Sentencia 27-81, 1981)**

Según lo establecido anteriormente, se ratifica que la seguridad jurídica se refiere a la certeza que posee el pueblo, es decir, la confianza que los individuos tienen acerca de que sus derechos se encuentren amparados por la ley y sus autoridades competentes; y en caso de que se configure un proceso legal, se realizará acorde a lo señalado en el marco jurídico determinado según el caso.

Este principio tiene origen en Roma, tras el fin de la Monarquía, en los primeros tiempos de la República. La creación, aplicación y conocimiento del Derecho era un privilegio de los Patricios; el Derecho como tal constituía un arcano para el pueblo, puesto que se encontraba monopolizado por los Patricios, quienes lo ejercían de manera abusiva y con impune arbitrariedad.

La clase Plebeya de Roma, en su lucha por querer ser tratados como iguales ante la sociedad y la ley romana, dieron paso al acceso al conocimiento de las leyes por medio de su publicidad. Con esta antesala expuesta, en el año 462 A.C el tribuno Terentilio Arsa, propuso que se eligieran cinco hombres que redactasen un código de leyes que vinculara la administración de justicia. Transcurrido ocho años, con una tenaz oposición de los Patricios, el nuevo código se grabó en Doce Tablas, que fueron expuestas en el Foro para que todos pudieran conocer las leyes. (Luño, 2000, pág. 26)

De acuerdo a (Luño, 2000, pág. 26) la Seguridad Jurídica cumple con condiciones de corrección estructural, que las desarrolla la doctrina de la siguiente manera:

En el caso de la *Lex Promulgata* se debe tener en cuenta de que en caso de que no exista el conocimiento del contenido de la ley a los destinatarios, se podría confirmar que estos últimos presentan la falta de acceso a la ley.

En cuanto a *Lex manifesta* se plantea que para que la normativa pueda ser comprendida esta debe presentar claridad, para que de esta manera pueda ser discernida por los destinatarios de la misma. Esto depende en gran medida de que exista una correcta redacción, para así evitar palabras y conceptos que se encuentren de más y pueda confundir al interesado, lo que trae como consecuencia de que este se sienta inseguro sobre las consecuencias jurídicas de la aplicación de la ley.

De acuerdo a lo planteado en la *Lex Plena*, se manifiesta que no existirán consecuencias jurídicas en el caso de que existan conductas que no se recojan con anterioridad por una ley. Esto se trata de un principio de legalidad.

La *Lex Previa*, plantea que en el caso de que exista alguna inseguridad jurídica, el destinatario podrá tener claridad de cuáles serán las consecuencias jurídicas de los comportamientos y conductas en las que se incurran.

En virtud de lo desarrollado, el segundo capítulo se centrará en cómo afecta la falta de claridad y la errónea aplicación de las disposiciones de la caducidad. La problemática que se presenta en la práctica administrativa ecuatoriana en el momento de solicitar la caducidad en los procesos administrativos sancionadores, provoca inseguridad jurídica al administrado, frente a ello, debemos realizar el siguiente análisis:

En los procedimientos administrativos sancionadores ¿Podría existir falta de claridad en la aplicación del plazo de caducidad de la potestad sancionadora establecido en el artículo 244 del Código Orgánico Administrativo? ¿Se vulnera el principio constitucional de Seguridad Jurídica?

## CAPITULO II

### **2.1. Aplicación de la caducidad en el Procedimiento de Oficio y en la Potestad Sancionadora**

Mediante Registro Oficial Suplemento No. 31, de fecha de 7 de julio de 2017 se publicó el Código Orgánico Administrativo, bajo la figura de *vacatio legis*, entrando en vigencia posteriormente el 7 de julio de 2018, derogando expresamente a la Ley de Modernización del Estado y tácitamente al Estatuto Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva.

Este cuerpo normativo entra a regular los procedimientos administrativos del servicio público, unificando todas las acciones en sede administrativa, responsabilidad extracontractual del Estado, principios rectores del Derecho Administrativo que guardan armonía con la Constitución de la República del Ecuador y procedimientos administrativos sancionadores recogidos anteriormente por leyes especiales.

De acuerdo a la Disposición Derogatoria Primera se establece de manera expresa acerca de la aplicación de las disposiciones de los procedimientos administrativos sancionares:

“Primera. – Deben derogarse todas las disposiciones referentes al proceso administrativo que se está llevando, así como los recurso en vía administrativa, al igual que la caducidad de las competencias y del procedimiento y la prescripción de las sanciones que se han venido aplicando.” (Código Orgánico Administrativo, Segundo Suplemento del Registro Oficial No.31 , 7 de Julio 2017)

Como es de conocimiento para todos, antes de la vigencia del COA, se aplicaban las leyes especiales que regulaban el procedimiento administrativo según la materia en particular. Actualmente, la intención del legislador es unificar los procedimientos para que exista eficiencia y eficacia en su aplicación, evitando arbitrariedades y contradicciones normativas que pueden ser sujetas a confusiones.

Así, el dictamen que se citará a continuación ratifica esta disposición derogatoria primera, manifiesta en sus partes pertinentes lo siguiente:

**De conformidad con los numerales 7 y 8 del artículo 42 del COA, para todos los procesos administrativos especiales para el ejercicio**

**de la potestad sancionadora en contra de los administrados, a los cuales se les aplica el COA, y en cuanto a los procedimientos disciplinarios que se realicen en contra de los funcionarios, se les debe aplicar la normativa fijada por cada institución y en caso contrario el COA. (Procuraduría General del Estado, 2019)**

Esto se refiere a que, en los procedimientos administrativos sancionadores, se cumple, cuando se sancionan a los particulares, se aplicarán las disposiciones del Código Orgánico Administrativo; mientras que, en los procedimientos disciplinarios, es decir, en contra de los funcionarios públicos que hayan incurrido en infracciones, se aplicará la ley especial que rige para la materia y de manera supletoria, el COA.

Asimismo, en relación la Disposición derogatoria

Según la (Procuraduría General del Estado, 2019) de acuerdo a lo expresado en la Disposición Derogatoria, la Procuraduría General del Estado en su oficio No. 01875 con fecha del 6 de diciembre de 2018, se pronunció, de acuerdo a: se debe tener en cuenta que, en el contenido en la parte expositiva del COA, la Asamblea Nacional, hace referencia a que se deben simplificar los trámites que las personas deben realizar, por lo que se debe analizar la aplicación de las normas adjetivas que se encargan de regir estos procedimientos administrativos.

En cuanto a la disposición derogatoria del COA, se puede hacer énfasis en las normas que se encargan de regular los recursos en vía administrativa, sobre todo donde hace referencia a la impugnación de los actos administrativos, que en vía administrativa solamente se rige por ese código.

De conformidad con el artículo 203, el plazo de resolución de los actos administrativos deberá ser notificados a los particulares en el plazo de un mes contados a partir de terminado el plazo de la prueba, esto es, la administración pública, tiene un plazo determinado para poder analizar, resolver y ponerlo en conocimiento al administrado:

**Según el Art. 203 para el plazo de la resolución: se debe tener en cuenta que el acto administrativo en cualquiera de los procedimientos debe ser expreso, por lo que se expedirá y se notificará con un mes como plazo máximo, a partir de que concluya el plazo de prueba. En este intervalo de tiempo se debe de notificar**



**la resolución para suspender de forma única los supuestos que se encuentren recogidos expresamente en este código.** (Código Orgánico Administrativo, Segundo Suplemento del Registro Oficial No.31 , 7 de Julio 2017)

Antes de comenzar con el desarrollo de la caducidad aplicada tanto en el procedimiento de oficio, como en el procedimiento administrativo sancionador, es importante que se tenga claro su definición.

La caducidad es una institución del derecho público que opera de pleno derecho, que no puede ser desconocida por los legisladores al momento de elaborar la ley, ni mucho menos por los operarios administrativos al momento de aplicarla.

Sobre la caducidad, la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia en un interesante fallo de casación dictado en el expediente No. 277-2008 (Registro Oficial Edición Jurídica No. 75 de 19 de mayo de 2016), recalcó que la caducidad es uno de los modos de prescripción mediante el cual se anula las acciones tomadas por el Estado y que las mismas operan de acuerdo al derecho del Ministerio de la Ley, como es citado a continuación:

De acuerdo al término Caducidad, se puede afirmar que es solo una forma de Prescripción, de la ya conocida “Prescripción Extintiva”, la cual es un modo jurídico en la que se pueden observar dos posibilidades, las cuales pueden ser las de “adquirir cosas ajenas” “por haberse poseído de las cosas”, también se puede ver como “extinguir las acciones y derechos ajenos por no haberse extinguido esas acciones durante un determinado tiempo”.

Se debe tener en cuenta que existe una regla, la cual es de derecho universal, que se recoge en el Art. 2397 del Código Civil, en la cual se afirma “Las reglas que sean referente a la prescripción se deben aplicar de forma igualitaria a favor o en contra del Estado, los establecimiento y las corporaciones nacionales, también de las personas particulares que tienen la libre administración”. Por lo expresado anteriormente se puede concluir que el Estado, las Corporaciones Públicas y los Particulares están en todo su derecho de adquirir bienes por prescripción, no estando exentos de perder acciones, derechos y atribuciones.

Según Guillermo Cabanellas y otros afirma que: (...) existe una interrelación de las dos instituciones, como género y especie, y es por eso que afirma: "L- Causas (...)

la de acciones y recursos, por no tramitarlos; en otros casos por el cumplimiento de los plazos establecidos en las leyes.

En esta última hipótesis, resulta más propio hablar de prescripción extintiva".-

2.- Caducidad y Prescripción extintiva.- Se trata de dos conceptos jurídicos de deslinde muy complejo, al punto de discrepar fundamentalmente los autores, en su caracterización y en sus diferencias (...)"

En ese mismo sentido, la Sala de lo Contencioso Administrativo, en un conocido fallo de Gaceta Judicial Año CII. Serie XVII. No. 7. Página 2193, del 20 de noviembre de 2001, señaló que la caducidad por ser de orden público no admite suspensión por causa alguna, por lo que opera "ipso iure" al verificarse el solo paso del tiempo, tal como se cita:

**(...) la caducidad es vista como un hecho objetivo, por la falta del ejercicio dentro del término que se ha fijado con anterioridad, dejando a un lado la razón subjetiva, así como el abandono del titular y con la imposibilidad de hecho. La caducidad opera de manera automática, es decir, "ipso jure", sin que fuese necesario, como en tratándose de la prescripción, que se alegue por la persona a quien favorece, para que sea declarada; caducidad que por ser de orden público no admite suspensión por causa alguna, por lo que esto opera inexorablemente por el sólo transcurso del tiempo.**  
(Resolución del Recurso de Casación, 2001)

A continuación, habiendo aclarado anteriormente qué es la caducidad y en qué consiste, se explicará cómo opera la caducidad, y cuáles son los efectos que esta puede generar en el procedimiento de oficio y el procedimiento administrativo sancionador.

El procedimiento de oficio es aquella actuación procesal iniciada por decisión de la administración pública, ya sea a causa de un orden superior, por otros órganos administrativos por medio de una propuesta de iniciación del procedimiento, o por una denuncia. La caducidad del procedimiento de oficio establece que se entenderán como tal y se llevará a cabo el archivo de las partes, así sea este mediante una solicitud de la persona interesada, o por la administración, teniendo como plazo dos meses a partir del plazo máximo para dictar el acto administrativo.

**Art. 213- Caducidad del procedimiento de oficio. Cuando ya se haya iniciado el procedimiento e iniciado los oficios, estos ya se dan como caducados y por consiguiente se archivarán, todo esto solicitado por la persona interesada, con un plazo de dos meses contando desde la expiración del plazo máximo en el cual se debe dictar el acto administrativo, de acuerdo con el código. (Código Orgánico Administrativo, Segundo Suplemento del Registro Oficial No.31 , 7 de Julio 2017)**

En virtud de lo citado, se presume que la administración pública tiene un plazo razonable para poder analizar y resolver un procedimiento administrativo, lo cual, si dicha resolución excede del plazo determinado en el artículo anteriormente citado, podríamos suponer que no se trata de un plazo prudente para resolver, ya que el procedimiento como tal se estimaría caducado y se tendría que proceder al archivo del mismo según lo que manda la ley.

El procedimiento administrativo sancionador es un procedimiento especial, por naturaleza son de iniciativa de la administración pública, ya sea el órgano competente por iniciativa propia u ordenado por un organismo superior, puede ser por petición razonada o denuncia; la iniciación de los procedimientos sancionadores se formaliza por medio de un órgano instructor mediante la expedición de un acto administrativo.

Aun cuando los procedimientos antes mencionados se inician por las mismas causales, en el procedimiento administrativo sancionador cuando la administración pública no ha dado por concluido el procedimiento, la potestad sancionadora caduca según lo establecido en el artículo 244; por otro lado, en el artículo 246 explica que la sanción administrativa prescribe en el mismo plazo de la caducidad de la potestad sancionadora, reiterando que se podrán aplicar siempre y cuando no exista una resolución por parte de la administración.

Según el (Código Orgánico Administrativo, Segundo Suplemento del Registro Oficial No.31 , 7 de Julio 2017) En el Art. 244, sobre la Caducidad de la potestad sancionadora, hace referencia, a que cuando la misma caduca y la administración pública no ha terminado el procedimiento administrativo sancionador por este Código, esto no es impedimento para que de inicio a otro procedimiento en cuanto no opere la prescripción.

Cuando se haya cumplido el plazo de la caducidad, el órgano competente es el encargado de solicitar a cargo del inculpado, una certificación en la cual quede constancia de que ha caducado la potestad y se procede a su archivo.

En el caso de que exista una negativa por parte de la Administración Pública y esta se niegue a la emisión de una declaración de caducidad, por lo que la persona inculpada puede conseguirla a través de un procedimiento sumario el cual sea notificado a la Administración Pública.

El (Código Orgánico Administrativo, Segundo Suplemento del Registro Oficial No.31 , 7 de Julio 2017) en su Art. 246, sobre las Prescripción de las sanciones, sostiene que en el plazo de la caducidad de la potestad sancionadora, en el caso de que no exista resolución, estas también prescriben cuando el acto administrativo ha causado efecto.

Garantizando su procedimiento, la administración aplica lo mencionado en el artículo 248 de la norma, de manera que separa la función instructora y la sancionadora, es decir se comprenderá que son servidores públicos distintos los que se encarguen de cada función.

Según el (Código Orgánico Administrativo, Segundo Suplemento del Registro Oficial No.31 , 7 de Julio 2017) en su artículo 248 sobre las garantías del procedimiento el Ejercicio de la potestad sancionadora, observará:

Que en cada procedimiento sancionador se disponga de la debida separación que debe existir entre las funciones, tanto la instructora como la sancionadora, lo cual es tarea de los servidores públicos. Se encuentra totalmente prohibido que se le impongan sanciones sin que se haya realizado un procedimiento de forma correcta. La persona que presuntamente sea responsable, se debe notificar de manera debida, así como de las infracciones que esta ha cometido y por consiguiente de las sanciones que se les imputará, en caso de ser declarado culpable.

Durante la fase de instrucción la norma establece en el artículo 255 que el inculpado dispondrá de diez días para poder presentar información o documentos que se consideren pertinentes, reconocer su responsabilidades y corregir su conducta.

**Art 255.- Actuaciones de instrucción. La persona inculpada dispone del plazo de diez días para realizar su alegato, así como aportar los documentos o información que le sean necesarias para su proceso. Por lo que el instructor debe de ocuparse de realizar el oficio de las**

**actuaciones para el examen de los hechos.** (Código Orgánico Administrativo, Segundo Suplemento del Registro Oficial No.31 , 7 de Julio 2017)

El órgano instructor luego de realizar todas las actuaciones previas emitirá un dictamen, ya sea para determinar que existen elementos de convicción suficientes, o la inexistencia de responsabilidad; este informe será dirigido al órgano competente quien es el encargado de resolver acerca del procedimiento, a la par con los documentos, alegaciones e información brindada por el órgano instructor.

Por la explicación antes expuesta acerca de cada procedimiento, es oportuno hacer la diferencia entre la caducidad del procedimiento de oficio y el procedimiento administrativo sancionador. Radica en que el procedimiento administrativo sancionador requiere de un órgano instructor y un organismo competente para la resolución, en cuanto a las actuaciones, el inculpado solicitará una certificación donde conste que ha caducado la potestad y se procede al archivo de las mismas; mientras que las actuaciones en la caducidad del procedimiento de oficio se archivarán dos meses después a partir de que expire el plazo máximo para poder dictar un acto administrativo y en éste procedimiento no existe la separación de órganos (instructor y el que resuelve)

En el siguiente punto, se detallará como la falta de claridad de la norma afecta y vulnera los principios establecidos en el Código Orgánico Administrativo, generando arbitrariedad por parte de la administración hacia el administrado.

## **2.2. Consecuencia jurídica ante la falta de claridad de la caducidad de la Potestad Sancionadora**

El efecto jurídico causado, a la luz de lo que dispone el artículo 244 del Código Orgánico Administrativo, se entiende como la caducidad de la facultad que tiene la potestad sancionadora para resolver el procedimiento administrativo que se encuentre en curso; efecto jurídico que, la administración pública muchas veces desconoce, dejando en ambigüedad el tiempo estipulado, emitiendo resoluciones posteriores a la aplicación de la caducidad.

Esta ambigüedad en la normativa produce la afectación tanto en derechos constitucionales, como en los principios establecidos por la administración pública :  
“Art 82.- El derecho a seguridad jurídica tiene su fundamento en el respeto a la

Constitución, así como en las normas jurídicas que de antemano sean aplicadas por las autoridades”. (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

En la (Constitución de la República del Ecuador, 2008) el artículo 76 establece que, para que exista un debido proceso, se deben de determinar los derechos y obligaciones de cualquier orden. De igual manera corresponde a las autoridades administrativas o judicial, que se garantice el estricto cumplimiento de normas y derechos de las partes.

Ninguna persona podrá ser juzgado si el delito que supuestamente ha cometido no se encuentre dentro de la ley como infracción penal, administrativa o de otra naturaleza, por lo que no se le aplicará ningún tipo de sanción.

Las personas que tienen toda la potestad de juzgar a una persona son el juez o alguna autoridad competente, siempre y cuando se observe el trámite propio de cada uno de los procedimientos.

Todas las pruebas que se obtengan o que se pueda ver que en ellas existe algún tipo de violación de la Constitución esta perderá toda su validez y carecerá de eficacia probatoria.

La ley es la única encargada de establecer la proporcionalidad entre las infracciones y las sanciones penales, administrativas u otras que puedan existir. Toda defensa tiene derecho a garantías (*ver anexo No. 1*) (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

En cuanto al principio de seguridad jurídica y de confianza legítima, las administraciones públicas deben actuar de acuerdo a los criterios de certeza y de previsibilidad. A esta le corresponde brindar el respeto necesario de acuerdo a las expectativas que se hayan generado de la propia instancia en el pasado.

Los derechos de cada una de las personas no se vulnerarán ni se verán afectados por errores que puedan cometer los servidores públicos en cada uno de los procedimientos.

Art 33.- “Debido procedimiento administrativo. Toda persona tiene derecho a un proceso administrativo justo, de acuerdo a las previsiones del ordenamiento jurídico”.

Las personas tienen derecho a un procedimiento administrativo ajustado a las previsiones del ordenamiento jurídico.” (Código Orgánico Administrativo, Segundo Suplemento del Registro Oficial No.31 , 7 de Julio 2017)

Ante esto, hay que tener en consideración que, la caducidad opera a favor del administrado por mandato de la norma y en ningún momento perjudica su situación. La no observancia de lo que se establece en la caducidad es traducida como un riesgo ante la agilidad de los procesos interpuestos a la administración pública, en el caso hipotético de emitir una resolución aproximadamente meses después, sin tener conciencia de que su potestad como ente sancionador ha fenecido, debido a que el artículo mencionado posteriormente no estipula un término exacto para que se pueda proceder con las actuaciones pertinentes en caso de que el órgano competente ya no tenga potestad sobre el procedimiento.

Es de notar que el COA no establece con claridad las reglas para que opere la caducidad, toda vez que el plazo de resolución en primer lugar remite a un tiempo de prueba en el art 256, establece que se podrá evacuar la prueba que haya admitido el órgano instructor hasta el cierre del período de instrucción, encontrando en ese inciso indeterminación porque no existe plazo establecido para que termine dicho período. Vencido ese plazo, si la autoridad emite la Resolución Sancionatoria esta será nula por haberse dictado fuera de lo establecido para ejercer la competencia; esto en razón que la competencia se debe ejercer durante un lapso de tiempo previamente determinado en la legislación. Actuar fuera del tiempo para ejercer la competencia vicia la resolución sancionatoria de nulidad de conformidad con el numeral 4 del artículo 105 del COA que señala:

Para el (Código Orgánico Administrativo, Segundo Suplemento del Registro Oficial No.31 , 7 de Julio 2017), el Art. 105, se podrá dar por nulo todo acto administrativo que vaya contrario a la Constitución de la República, y que por consiguiente viole los fines del ordenamiento jurídico que sea otorgado por las competencia, que se dicte sin competencia por causas como la materia, territorio o el tiempo, se dicte fuera del tiempo requerido para ejercer la competencia, se determinen las actuaciones que sean imposibles, y que por lo tanto sea contrario a todo acto administrativo conforme al código y que por lo tanto se originen hechos que sean penados por la ley.

### **2.3.Propuesta**

Como se ha podido observar con anterioridad, no se cuenta con una norma expresa sobre el plazo de caducidad del procedimiento administrativo sancionador, puesto que solo nos remite a los plazos en general, de esta investigación y análisis se puede concluir que el plazo a que se refiere es el establecido en art artículo 203 del COA pero que no es igual a que establecerlo dentro del mismo Procedimiento Especial, tal como lo he explicado anteriormente, estos plazos pueden ser confundidos con el plazo para que opere la caducidad en los procedimientos de oficio, que puede perjudicar gravamente los derechos de los Administrados y que irían en contra de los Principios de Eficacia y de Eficiencia establecidos en el artículo 3 y 4 del Código Orgánico Administrativo.

A lo largo del desarrollo del presente trabajo, se realizó un análisis del derecho administrativo sancionador, en especial, la figura de la caducidad. Esta rama consiste en uno de los pilares fundamentales de la estructura del Estado. La legislación ecuatoriana ha cambiado a partir del año 2008, con la nueva concepción garantista se reconoce que existen límites que establece que los derechos de los administrados jamás quedarán en segundo plano.

El principio Constitucional de Seguridad Jurídica siempre se encontrará relacionado con la efectiva vigencia de las normas jurídicas y de las instituciones del derecho, las mismas que establecen los elementos necesarios para evitar que se cometan arbitrariedades en perjuicio al administrado. La falta de técnica y rigor en la legislación ecuatoriana se traduce en la práctica, de manera particular, en los errores de la administración pública en el momento de aplicar los mandatos legales. Por lo tanto, es lógico que en los procedimientos iniciados por la administración pública, el administrado se encuentre en desventaja y tenga desconfianza de las actuaciones de la administración pública, así pues, la solución que plantea la legislación ecuatoriana amparada en la Constitución de la República la encontramos en el principio de Seguridad Jurídica, que no es más que aquella armadura que tiene el administrado que le otorgará certeza de sus derechos y obligaciones.

En el artículo 204 del ERJAFE establece la caducidad del procedimiento sancionador y de control, dando un plazo de 20 días para que la administración suspenda



su continuación o impulso, mientras que en el artículo 244 del COA , no establece un plazo determinado.

Art. 204.- Todo proceso administrativo sancionador y de control caducará, siempre y cuando sean sometidos a este estatuto si luego de 20 días de iniciado, la administración suspende su continuación o impulso. De ser ese el caso, la Administración deberá notificar nuevamente al presunto responsable con la iniciación de un nuevo procedimiento sancionador. Se entenderá que el procedimiento ha sido suspendido, si el presunto responsable no ha recibido resolución o requerimiento de la administración en el plazo establecido en este artículo. (Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, 2001) Entonces, lo más favorable a realizar es un planteamiento a la Asamblea Nacional acerca de la reforma del Código Orgánico Administrativo, con el fin de corregir y armonizar los plazos debido a la falta de claridad de la norma se considera oportuno que el legislador puede solucionar esta problemática si en el artículo 244 agrega la frase “esto es, en el plazo de un mes, desde que el Órgano Competente conozca el Dictamen realizado por parte del Órgano Instructor para resolver el Procedimiento Administrativo Sancionador .” Es decir, el momento Procesal desde que se computa el plazo para la caducidad, será desde el cierre de la fase de instrucción con el Dictamen emitido por el Órgano Instructor.

Quedando claro de esta forma lo siguiente: Art 244.- Caducidad de la potestad sancionadora.- La potestad sancionadora caduca cuando la admnistracion publica no ha concluido el procedimeinto administrativo sancionador, esto es, en el plazo de un mes contado desde que el Órgano Competente conozca del Dictamen realizado por parte del Órgano Instructor para resolver el Procedimiento Administrativo Sancionador.

Finalmente es funadamental establecer el plazo para que opere la caducidad a fin de que el administrado tenga la certeza desde el momento en que pueda pedirla por falta de resolución de la Admnistración Pública, debido a que este es un Procedimiento Especial, la prueba no esta sujeta a un término en el que se va a desarrollar sino a una fase de instrucción en la cual el Órgano Instructor emitirá un dictamen sobre la responsabilidad del administrado, por lo que desde ese momento debe comenzar el tiempo para que opere el plazo de caducidad. Estas aclaraciones a la normativa, hacen que el administrado tenga certeza sobre las normas que lo van a regular y mas aún en procedimientos sancionatorios, donde toda la fuerza del Estado va a recaer sobre el administardo.

## CONCLUSIONES

- El Código Orgánico Administrativo antepone y fortalece a la Administración Pública en su relación con los administrados porque permite un proceder menos severo, plazos que carecen de rigurosidad, discrecionalidad, normas confusas e incompletas y omisiones que producen diversos criterios de interpretación, así como limitaciones que van en contra del derecho a la defensa.
- Se vulnera el principio de la seguridad jurídica que consagran normas claras para los procedimientos, permitiendo no afianzar los derechos, garantías y necesidades de los ciudadanos; ya sea en sus relaciones con el Estado o con particulares.
- La administración no sigue los lineamientos previstos por el debido procedimiento administrativo establecido en el artículo 33 del Código Orgánico Administrativo, en concordancia con las garantías establecidas en el derecho al debido proceso expresado en el artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador.
- Deja a la discrecionalidad de la Administración Pública la aplicación de las normas y plazos para resolver los procedimientos administrativos sancionadores, que al tener un carácter de especiales no podrían estar sujetos a ambigüedades.

## **RECOMENDACIONES**

La iniciativa por parte de los estudiantes de la escuela de Derecho es fundamental en todo trabajo de investigación jurídica, esto nos ayuda a indagar cada situación que se presente al momento de entrar a la práctica y tomar en cuenta cómo estos vacíos afectan de manera general, tanto al administrado como a la administración.

El estudio integral sobre las necesidades y problemáticas tanto de la administración pública como de los administrados es esencial, ya que para poder crear una norma debe ser un requisito fundamental el análisis de lo que se está estableciendo en dicho cuerpo normativo; una gran falencia actualmente es no aclarar los tiempos que cada etapa tiene, no solo el artículo de la caducidad de la potestad sancionadora esta ambiguo, el artículo que habla acerca de la etapa de instrucción también lo está, debido a que no establece el plazo para la finalización de dicha etapa. Es evidente que existen muchos artículos que a simple vista no son precisos en cuanto a plazos fijados, los legisladores deberían de dar una solución y actuar para que finalicen las transgresiones y arbitrariedades por falta de claridad.

Es importante que se continúe con la investigación de esta problemática jurídica, con el fin de brindar mayor soporte a aquellas personas que buscan aclarar sus dudas acerca del vacío legal que el Código Orgánico Administrativo deja en sus artículos.

## BIBLIOGRAFÍA

- C-985-10 (Corte Constitucional Colombiana 2010).
- Acción de Tutela contra la Superintendencia Bancaria , Sentencia T-718/01 (Sala Séptima 5 de julio de 2001).
- Carretero Pérez, A., & Carretero Sánchez, A. (1992). *Derecho administrativo sancionador*. Madrid: Editoriales de Derecho Reunidas. ERDESA.
- Código Orgánico Administrativo*. (Segundo Suplemento del Registro Oficial No.31 , 7 de Julio 2017). Quito.
- Constitución de la República del Ecuador. (20 de octubre de 2008). *Registro Oficial 449* .
- Criollo, G. (2012). Barranquilla: Grupo editorial Ibañez.
- Doremi, J. R. (1996). *Derecho Administrativo*. Buenos Aires : Ciudad Argentina.
- Escuin Palop, C. (2011). *Curso de Derecho Administrativo*. Valencia: Editorial Tirant lo Blanch.
- Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva. (18 de marzo de 2001). *Registro Oficial 536* .
- Fallo de Casación, N° 277-2008 (Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia 19 de mayo de 2016).
- García de Enterría, E. (2004). Madrid. *Civitas*.
- González Pérez, J., & González Navarro, F. (1993). *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común*. Madrid, España: Civitas.
- Gordillo, A. (2004). *Tratado de Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Mario Rejtman Farah, Fundación de Derecho Administrativo.
- Luño, A. E. (2000). La seguridad jurídica: una garantía del Derecho y la justicia. *Boletín de la facultad de Derecho* , 26.

Procuraduría General del Estado. (17 de 01 de 2019). Extracto de Pronunciamientos. *Consejo de Educación Superior: Procedimientos Sancionatorios de caracter correctivo de la conducta de los Administrados*. Ecuador. Obtenido de Procuraduria General del Estado: [http://www.pge.gob.ec/images/2019/extractos/EP\\_EXTRACTO\\_DE\\_PRONUNCIAMIENTOS\\_ENERO\\_2019.pdf](http://www.pge.gob.ec/images/2019/extractos/EP_EXTRACTO_DE_PRONUNCIAMIENTOS_ENERO_2019.pdf)

Resolución del Recurso de Casación, Gaceta Judicial serie 17 número 7 año 2001 (Corte Suprema de Justicia Sala de lo Contencioso Administrativo 20 de noviembre de 2001).

Reyes Riveros, J. (1998). El Principio de Juridicidad y la Modernidad. *Revista Chilena de Derecho*, 85-102.

Rodríguez-Arana, J. (1993). *La caducidad en el Derecho Administrativo Español*. Madrid: Montecorvo.

Sentencia 27-81, 193 (Tribunal Constitucional de España 20 de julio de 1981).

Soto Kloss, E. (1996). *Derecho Administrativo Bases Fundamentales Tomo II El principio de juridicidad*. Santiago- Chile: Editorial Jurídica de Chile.

Torrado, M. L. (2007). Sanción administrativa y su diferencia con otras medidas que imponen cargas a los administrados en el contexto español. *Revista de Derecho - Universidad del Norte Colombia*, 275.

# ANEXO 1

LEY CONTRA LA VIOLENCIA A LA MUJER Y LA FAMILIA, ATE 7

LEY ORGANICA DE GARANTIAS JURISDICCIONALES Y CONTROL CONSTITUCIONAL, Ate. 5

**Art. 76.-** En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas:

1. Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes.
2. Se presumirá la inocencia de toda persona, y será tratada como tal, mientras no se declare su responsabilidad mediante resolución firme o sentencia ejecutoriada.
3. Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción penal, administrativa o de otra naturaleza; ni se le aplicará una sanción no prevista por la Constitución o la ley. Sólo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento.
4. Las pruebas obtenidas o actuadas con violación de la Constitución o la ley no tendrán validez alguna y carecerán de eficacia probatoria.
5. En caso de conflicto entre dos leyes de la misma materia que contemplen sanciones diferentes para un mismo hecho, se aplicará la menos rigurosa, aún cuando su promulgación sea posterior a la infracción. En caso de duda sobre una norma que contenga sanciones, se la aplicará en el sentido más favorable a la persona infractora.
6. La ley establecerá la debida proporcionalidad entre las infracciones y las sanciones penales, administrativas o de otra naturaleza.
7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías:
  - a) Nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento.
  - b) Contar con el tiempo y con los medios adecuados para la preparación de su defensa.
  - c) Ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones.
  - d) Los procedimientos serán públicos salvo las excepciones previstas por la ley. Las partes podrán acceder a todos los documentos y actuaciones del procedimiento.
  - e) Nadie podrá ser interrogado, ni aún con fines de investigación, por la Fiscalía General del Estado, por una autoridad policial o por cualquier otra, sin la presencia de un abogado particular o un defensor público, ni fuera de los recintos autorizados para el efecto.
  - f) Ser asistido gratuitamente por una traductora o traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma en el que se sustancia el procedimiento.

CONSTITUCION DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR 2008 - Página 34  
eSilec Profesional - www.esilec.com.ec



No imprimas este documento a menos que sea absolutamente necesario



- g) En procedimientos judiciales, ser asistido por una abogada o abogado de su elección o por defensora o defensor público; no podrá restringirse el acceso ni la comunicación libre y privada con su defensora o defensor.
- h) Presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crea asistida y replicar los argumentos de las otras partes; presentar pruebas y contradecir las que se presenten en su contra.
- i) Nadie podrá ser juzgado más de una vez por la misma causa y materia. Los casos resueltos por la jurisdicción indígena deberán ser considerados para este efecto.
- j) Quienes actúen como testigos o peritos estarán obligados a comparecer ante la jueza, juez o autoridad, y a responder al interrogatorio respectivo.
- k) Ser juzgado por una jueza o juez independiente, imparcial y competente. Nadie será juzgado por tribunales de excepción o por comisiones especiales creadas para el efecto.
- l) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados.
- m) Recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos.

Concordancias:

## DECLARACIÓN Y AUTORIZACIÓN

Yo, **Moreno Solis, Marissa Daniela**, con C.C: # 1205166687 autor/a del trabajo de titulación: **Análisis de la caducidad de la potestad sancionadora en el procedimiento administrativo sancionador de acuerdo al Código Orgánico Administrativo** previo a la obtención del título de **Abogada de los Tribunales y Juzgados de la República del Ecuador** en la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil.

1.- Declaro tener pleno conocimiento de la obligación que tienen las instituciones de educación superior, de conformidad con el Artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior, de entregar a la SENESCYT en formato digital una copia del referido trabajo de titulación para que sea integrado al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador para su difusión pública respetando los derechos de autor.

2.- Autorizo a la SENESCYT a tener una copia del referido trabajo de titulación, con el propósito de generar un repositorio que democratice la información, respetando las políticas de propiedad intelectual vigentes.

Guayaquil, **28 de agosto de 2020**

f. \_\_\_\_\_

Nombre: **Moreno Solis, Marissa Daniela**

C.C: **1205166687**

## **REPOSITORIO NACIONAL EN CIENCIA Y TECNOLOGÍA**

### **FICHA DE REGISTRO DE TESIS/TRABAJO DE TITULACIÓN**

<b>TEMA Y SUBTEMA:</b>	Análisis de la caducidad de la potestad sancionadora en el procedimiento administrativo sancionador de acuerdo al Código Orgánico Administrativo		
<b>AUTOR(ES)</b>	Moreno Solis, Marissa Daniela		
<b>REVISOR(ES)/TUTOR(ES)</b>	Álvarez Torres, Andrea Alejandra		
<b>INSTITUCIÓN:</b>	Universidad Católica de Santiago de Guayaquil		
<b>FACULTAD:</b>	Jurisprudencia Ciencias Políticas y Sociales		
<b>CARRERA:</b>	Derecho		
<b>TÍTULO OBTENIDO:</b>	Abogado de los Tribunales y Juzgados de la República del Ecuador		
<b>FECHA DE PUBLICACIÓN:</b>	28 de agosto del 2020	<b>No. DE PÁGINAS:</b>	28
<b>ÁREAS TEMÁTICAS:</b>	Administrativo, Administración Pública, Constitucional.		
<b>PALABRAS CLAVES/ KEYWORDS:</b>	Caducidad, Acto Administrativo, Procedimiento de Oficio, Procedimiento Administrativo Sancionador, Arbitrariedades, Seguridad Legítima, Falta de Claridad, Legalidad		
<b>RESUMEN/ABSTRACT</b> (150-250 palabras): La aplicación de la figura de caducidad en los procesos administrativos sancionadores ha sido y continúa siendo uno de los problemas planteados en la práctica jurídica del Derecho Administrativo en el Ecuador. Dentro de las atribuciones con las que cuenta la Administración Pública para el cumplimiento de sus objetivos y responsabilidades se encuentra la Potestad Sancionadora, por medio del Código Orgánico Administrativo, puede regular en el Libro III de su texto normativo, por una parte, el procedimiento administrativo sancionador; y, por otra parte, en el Libro II del mismo se encuentran regulados los procedimientos iniciados de oficio por la administración. La falta de claridad de la disposición normativa frente a la aplicación de la caducidad por inacción de la administración en los procesos administrativos sancionadores, permite que, en la práctica, se cometan arbitrariedades por parte de la autoridad administrativa, debido a que no se tiene un artículo específico y preciso que establezca el tiempo concreto, vulnerando de esta manera el Principio de Seguridad Jurídica y Confianza Legítima; esto da origen a la emisión de actos sancionadores, que al único que perjudica es al administrado, dando apertura al abuso so pretexto de la falta de claridad de dos disposiciones que se refieren a la misma figura: la caducidad. Es menester resolver en el presente trabajo de titulación el vacío normativo que nos deja el legislador ecuatoriano, con el fin de dar cabida a el cumplimiento de la Seguridad Jurídica y Confianza Legítima del administrado, limitando cualquier posibilidad de que la Administración actúe sobrepasando la línea de legalidad por incompetencia en razón del tiempo.			
<b>ADJUNTO PDF:</b>	<input checked="" type="checkbox"/> SI	<input type="checkbox"/> NO	
<b>CONTACTO CON AUTOR/ES:</b>	<b>Teléfono:</b> +593-988608429	<b>E-mail:</b> marissadmorenos@gmail.com	
<b>CONTACTO CON LA INSTITUCIÓN (COORDINADOR DEL PROCESO UTE)::</b>	<b>Nombre: Reynoso Gaute, Maritza Ginette</b>		
	<b>Teléfono:</b> +593-994602774		
	<b>E-mail:</b> maritzasareynosodewright@gmail.com		
<b>SECCIÓN PARA USO DE BIBLIOTECA</b>			
<b>Nº. DE REGISTRO (en base a datos):</b>			
<b>Nº. DE CLASIFICACIÓN:</b>			
<b>DIRECCIÓN URL (tesis en la web):</b>			